



ÁLLAMTUDOMÁNYI

MŰHELYTANULMÁNYOK

2016. évi 20. szám

Koller Boglárka, Halmai Péter, Bóka János

Válás „angolosan”

A BREXIT politikai, jogi és gazdasági agendái

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service
Budapest

ISSN 2498-5627
www.allamtudomany.hu

Válás „angolosan” – A BREXIT politikai, jogi és gazdasági agendái⁴

Összefoglalás

2016. június 23-án, 72.2 százalékos részvétellel a brit állampolgárok többsége az Unió elhagyása mellett tette le a voksát. Nagy-Britannia kilépésével az Unió lakosságszáma és gazdasági ereje mindenképpen csökkenni fog. Kontinentálisabb Európa képe rajzolódik ki, amelyben Németország és Franciaország gazdasági ereje, befolyása viszont vélhetően erősödik. Tanulmányunkban a brit kilépés különböző, napirenden lévő scenárióiról, a folyamat egyes lépéseiről kívánunk összegzést nyújtani, úgy, hogy sorra vesszük a politikai vitákat, az EUSZ 50. cikke alapján a jogi lehetőségeket, valamint összegezzük a gazdasági aspektusokat. A BREXIT forgatókönyvei különböző metszeteinek bemutatása rávilágít majd arra, hogy mennyire eltérő elképzelések és ütemezések léteznek a kilépés végrehajtását tekintve, és arra is, hogy ezek mögött számos stratégiai és taktikai bizonytalanság húzódik.

Kulcsszavak: BREXIT, Nagy-Britannia, Egyesült Királyság, Európai Unió, EUSZ 50. cikk

The „English” Divorce – The political, legal and economic agendas of BREXIT

Abstract

On 23 June 2016, with 72.2 percent participation, the majority of British citizens voted for leaving the EU. With Britain's exit, the population and the economic power of the Union will be reduced. The image of a more continental Europe emerges in which Germany and France's economic and political power is likely to be strengthened. In this paper, we provide a summary on the possible scenarios of the BREXIT process by examining the available agendas. First, we review the political debates on BREXIT, then we analyse the legal procedure and finally we summarize the economic aspects. By presenting the political, legal and economic agendas, we argue that there are different ideas and plans in terms of timing and the ways of implementation of BREXIT and also that numerous strategic and tactical uncertainties lie behind these.

Key words: BREXIT, Great Britain, United Kingdom, European Union, Article 50 TEU

¹ dékán, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar

² tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Nemzetközi Gazdasági és Közszoigálati Tanulmányok Tanszék

³ egyetemi docens, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Európai Köz- és Magánjogi Tanszék

⁴ A tanulmány a Pro Publico Bono – Magyar Közszoigálatás 2016/2. számában jelenik meg.

1. Bevezető

2016. június 23-a új Európát hozott el nekünk. Olyan Európát, amelybe nemcsak a befelé vezető út, hanem a kifelé vezető lehetőség is létezik. Olyan Európát, ahol az uniós tagság bármikor megkérdőjelezhető, és adott esetben el is utasítható. Június 23-án 72.2 százalékos részvétellel a brit állampolgárok többsége (52 százalék) az Unió elhagyása mellett tette le a voksát, szemben azzal a „jelentős” kisebbséggel, akik a bennmaradást támogatták (48 százalék).

A BREXIT-ről tartott népszavazás megmutatta, hogy az „európai klubtagságot” sem lehet örök adottságnak tekinteni. Valamely tagállam kezdeményezésére a klubtagság megszüntethető, és az Unióval másfajta kapcsolatrendszer is kialakítható. Természetesen az újfajta kapcsolatrendszer természetének a kialakítása nemcsak a kilépést kezdeményező, hanem az európai uniós intézmények és a tagállamok döntésének is függvénye.

A britek is, és Európa is megdöbbenéssel nyugtázta a referendum eredményét. Az is nyugodtan kijelenthető, hogy a kezdeményező, David Cameron maga sem számított erre az eredményre. Az eredmény nyilvánossá válását követő lemondásakor könnyes szemmel, szentimentális módon vett búcsút a kormányfői széktől. De vajon valóban ezt szerették volna a britek? Számoltak döntésük minden hazai és európai következményével? Vajon, amikor behúzták azt a bizonyos X-et, tudatában voltak-e a döntésük jogi, politikai, gazdasági és persze társadalmi következményeinek? És végül, de nem utolsó sorban vajon az is átfutott-e az agyukon, hogy döntésüknek Britannián messze túlmutató hatásai lesznek, és az egyébként is többszintű válságtüneteket produkáló Unió jövőbeni sorsát és létezését is meghatározhatják? Mindezen kérdésekre a választ csak a brit választók adhatják meg. Az azonban bizonyos, hogy a BREXIT-ről tartott népszavazás a brit lakosság egyedülálló megosztottságát eredményezte. E megosztottság a generációk, a nemzeti törésvonalak, és a vidék-London dimenziókban is világosan kirajzolódott.

Nagy-Britannia kilépésével az Unió lakosságszáma és gazdasági ereje mindenképpen csökkeni fog. Kontinentálisabb Európa képe rajzolódik ki, amelyben Németország és Franciaország gazdasági ereje, befolyása viszont vélhetően erősödik. Tanulmányunkban a brit kilépés különböző, napirenden lévő scenárióiról, a folyamat egyes lépéseiről kívánunk összegzést nyújtani, úgy, hogy sorra vesszük a politikai vitákat, a Lisszaboni Szerződés 50. cikke alapján a jogi lehetőségeket, valamint összegezzük a gazdasági aspektusokat. A BREXIT forgatókönyvei különböző metszeteinek bemutatása rávilágít majd arra, hogy mennyire eltérő elképzelések és ütemezések léteznek a kilépés végrehajtását tekintve, és arra is, hogy ezek mögött számos stratégiai és taktikai bizonytalanság húzódik.

2. Politikai viták és forgatókönyvek

A politikai forgatókönyvek is több dimenzióban értelmezhetők. Alábbiakban a brit belpolitikai (1), az európai uniós (2) és globális/nagyhatalmi dimenziókat (3) vesszük sorra.

Először is érdemes röviden visszatekinteni a referendumhoz vezető közvetlen lépésekre. A brit miniszterelnök, David Cameron 2012-ben kezdeményezte hazája és az Európai Unió ún. kompetencia-felülvizsgálatát annak érdekében, hogy fény derüljön arra, hogy az egyes szakpolitikai területeken az uniós vagy a nemzeti hatáskör eredményez hatékonyabb

megoldásokat.⁵ A brit elképzelés az eddigi gyakorlat, az EU-felé történő hatáskör átruházás mellett, a hatáskör tagállamok felé történő visszajuttatást is magában foglalta, teljesen új, dinamikus értelmezési keretbe helyezve a tagállam-EU kapcsolatrendszer.

A BREXIT lehetősége először 2013-ban merült fel, amikor Cameron, az azóta elhíresült Bloomberg beszédében választóinak ígéretet tett az uniós tagságról tartandó referendumra, és kinyilvánította, hogy egyedül az egységes belső piacot tekinti Nagy-Britannia számára is megőrzendő uniós vívmánynak: „Az Európai Unió lényege ma is az egységes piac. Nagy-Britannia az egységes piac szívében van és ott is kell, hogy maradjon”⁶ Cameron ígérete egy belpolitikai stratégia része volt, amelyben az Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja, a UKIP vitorlájából szerette volna kifogni a szelet úgy, hogy ezzel a Konzervatív Párt (teljes nevén Konzervatív és Unionista Párt) megosztottságát is csökkenti. Ő maga nem akart kilépni az EU-ból, csupán át szerette volna formálni az Uniót, politikai tőkét kovácsolva a brit nemzeti szuverenitás védelmezői szerepéből, és abból is, hogy Nagy-Britannia és EU mindig is terhelt viszonyát a britek többsége számára elfogadható módon reformálja meg. Egy darabig úgy tűnt, hogy Nagy-Britannia eddigi legfiatalabb miniszterelnöke jól taktikázik. 2014-ben a skót függetlenségi népszavazáson a skótok többsége Nagy-Britanniában történő bennmaradás mellett voksolt, ő pedig 2015-ben megnyerte a választásokat.

2015-ben Cameron az Európai Tanács elnökének, Donald Tusknak és az európai döntéshozóknak is kifejtette, hogy milyen irányban kívánja Nagy-Britannia megreformálni az Uniót: diszkriminációmentességet kért a nem eurozóna tagok – mint Britannia – érdekeinek megőrzésére, garanciát a versenyképesség és hatékonyság fenntartására és a nemzeti szuverenitás védelmében. „Ahol szükséges, ott európai, de ahol csak lehetséges, nemzeti döntéshozatal a kívánatos.” – hangsúlyozta Cameron a brit álláspontját.⁷ A 2016. februári EU csúcson David Cameron kijelentette, hogy Britannia számára többé nem út az egyre szorosabb integráció, továbbá azt is, hogy nem áll szándékában a brit adófizetők pénzéből korlátozások nélkül finanszírozni Nagy-Britanniában dolgozó európai uniós (többségében kelet-közép-európai) polgárok szociális juttatásait. A brit kormányfő hazája európai uniós tagságának újratárgyalása, és új típusú integrációs gondolkodásmód meghonosítása mellett tette le a voksát. A brit elképzelés szerint az új modell flexibilitásra épít, megengedi a tagállamoknak a különutas megoldásokat, és új típusú viszonyulást tesz lehetővé az európai integráció eddig elért vívmányai tekintetében is. Ezzel Cameron világosan kinyilvánította, hogy amennyiben hazája marad az Unióban, akkor a tagságot csakis differenciált módon képzei el.⁸ A brit elképzelést, ha nehezen is, sikerült Cameronnak az EU-val és a tagállamokkal elfogadtatnia, akkor is, ha az

⁵ Review of the balance of competences. Foreign and Commonwealth Office. <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> Ld. In Arató-Koller: Európa utazása. Integrációtörténet. Gondolat Kiadó, Budapest, 2015.

⁶ David Cameron: Nagy-Britannia és Európa c. beszéd, 2013. január 23. Bloomberg, London EU speech at Bloomberg. <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

⁷ „A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union” David Cameron levele Donald Tusknak, 2015. november 10.

⁸ A differenciált integráció olyan integrációt jelent, amelyben államok (tagállamok vagy külső államok) és/vagy regionális és helyi közösségek vesznek részt, ezért az Európai Unión belül és kívül különböző politikai és jogi kötelezettségvállalások keletkezését, és különböző politikai közösségek létrejöttét eredményezi. Ld. részletesen Koller Boglárka: Klubtagságok az EU-ban: A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. Politikatudományi Szemle, 2012, 21:(1) 32-57. o. vagy Koller Boglárka: The takeoff after Lisbon: The practical and theoretical implications of differentiated integration. World Political Science Review 8:(1) Paper 1935-6226.1111. vagy Stubb, Alexander C.: A Categorization of Differentiated Integration. Journal of Common Market Studies, 1996, 34: 287-288 o.

számos diszkriminatív elemet tartalmazott főleg a kelet-közép-európaiaknak nyújtandó szociális juttatások terén.⁹ Cameron alapállása az Unió és a tagállamok vezetőivel folytatott tárgyalások során az volt, hogy Nagy-Britannia olyan gazdasági és politikai erőt képvisel Európa számára, amely alapján az Európai Uniótól is elvárhat kompromisszum-készséget a reformokat illetően.

A „kocka azonban már el volt vetve”: a brit választóknak tette ígéretét be kellett váltani. A brit elképzelések alapján megreformált Unió mellett kampányolva azt is hangsúlyozta: amennyiben sikerül elképzeléseit elfogadtatni az uniós döntéshozókkal, ő maga is a bennmaradás mellett kampányol majd. Soha nem is állt szándékában ellene kampányolni, hiszen a népszavazás egy politikai ígéret beváltása volt, mindenestre elképzelései nagy részét sikerült az Unióval elfogadtatnia. Azt hitte, ez elég lesz arra is, hogy a mérleg nyelve a bennmaradást pártolók javára billenjen a népszavazáson. Amint az 2016. június 23-án kiderült, tévedett. A következetesen felépített és képviselt stratégia, amely azonban sok kockázati elemet tartalmazott, s rövidtávon választási győzelmet és politikai támogatást hozott neki, megbukott. Cameron távozni kényszerült. Az, hogy a népszavazás történelmi fiaskóvá avanszált, mi sem szimbolizálja jobban, mint, hogy a BREXIT-referendumhoz vezető dominó-hatás egyik katalizátora, a UKIP vezér, Nigel Farage az eredmény nyilvánosságra kerülése nem sokkal – miután nem maradt más missziója - szintén lemondott. David Cameron lemondásának bejelentésekor 2016 októberéig, a Konzervatív Párt őszi kongresszusáig elhúzódó miniszterelnök-váltást prognosztizált. Ezt követően azonban a brit belpolitikában felgyorsultak az események, és a találgatások arról, hogy ki legyen az utódja. Nagy-Britanniában a királynőhöz és a Westminsterhez kötődő brit szuverenitás koncepciónak megfelelően nincs hagyománya népszavazásnak. A kilépési folyamat megindítása ugyan nem igényel parlamenti jóváhagyást és a notifikáció is a brit kormány kezében van, sokan azonban ezt a parlamentáris szuverenitás csorbulásaként értelmezik. A kilépési folyamat jogi lépéseiről a következő fejezetben írunk részletesen, azt azonban fontos itt is jelezni, hogy a brit kormány, a parlament, de a Konzervatív Párt továbbra is megosztott a kilépés ütemezése és a mikéntje kérdésében.

A miniszterelnöki székért folytatott versengésből a korábbi belügyminiszter, Theresa May került ki győztesen. 2016. július 13-án May, Margaret Thatcher után Nagy-Britannia történetében második nőként miniszterelnök lett. A külügyminiszteri székbe a volt londoni polgármester Boris Johnson, a pénzügyminiszteri posztra Philip Hammond került, a belügyminiszter Amber Rudd lett. May a BREXIT tárgyalások végrehajtására *BREXIT Minisztériumot* is létrehozott David Davis vezetésével. May tudatában van a brit lakosság, de pártja megosztottságával is, ezért úgy állította össze a kormányát, hogy megfelelő arányban legyenek benne BREXIT párti- és ellenes miniszterek is. Beiktatásával May elosztatta a bizonytalanságot az új népszavazás lehetősége és a referendum végrehajtásának esetleges elkerülése körül is, azzal, hogy kijelentette, kivezeti országát az Unióból. „A BREXIT BREXIT-et jelent. Országunk az Európai Unióból történő kilépés mellett döntött. Miniszterelnökként biztosítani fogom, hogy ez megtörténjen.”- hangsúlyozta és hangsúlyozza

⁹ Ez utóbbiakat egyébként a jövőben azon többi tagállam is alkalmazni kívánja, ahol jelentős számú uniós polgár dolgozik az új tagállamokból.

azóta valamennyi fórumon May.¹⁰ Ennek megkezdésére, May eddig kommunikált ütemezése szerint 2016 év végéig nem kerülhet sor, vagyis a brit hivatalos notifikációra addig még biztosan várni kell.

A BREXIT azonnali hatásaként lemondott Jonathan Hill, az Európai Bizottság pénzügyi stabilitásért, pénzügyi szolgáltatásokért és tőkepiaci unióért felelős biztosa. Utódjaként még a hivatalban lévő Cameron párizsi nagykövetét, Julian Kinget jelölte, akinek jelenleg nincsen portfóliója. Ez a kinevezés is mutatja a mostani felemás helyzetet: Nagy-Britannia jelenleg az EU teljes jogú tagja, ezért a brit miniszterelnök szerződéses kötelezettsége volt biztost jelölni, azonban tekintettel a BREXIT-re a Bizottság, és elnöke Jean-Claude Juncker hezitál a portfóliót illetően. Hogyan működjön a döntés-előkészítés, a döntéshozatal és a jogalkotás egy olyan tagállam részvételével, amely minden valószínűség szerint csak „jelen időben” teljes jogú tagja, hosszú távon azonban „külső partnere” az Uniónak? A referendum másik közvetlen következménye a Tanács soros elnökségéről történő lemondás is. Theresa May 2016. július 20-án bejelentette, hogy Nagy-Britannia lemond a 2017. év második felére eső soros elnökségéről. Észtország lép a helyébe, amely azonban azzal is jár, hogy minden soron következő soros elnök tagállam „egy helyet előre csúszva” a listán, vagyis fél évvel korábban kerül ebbe a szerep, amely a felkészülésüket, a munkatervezést befolyásolja.

De mi történik majd addig? Az új brit kormányfőnek ügyesen kell kezelnie az utóbbi időben keletkezett belpolitikai turbulenciákat. Legnagyobb kihívása a soknemzetiségű Egyesült Királyság egyben tartása lesz. May már beiktatását követően egyértelművé tette, hogy számára ez prioritás, utalva pártja hivatalos elnevezésében szereplő „unionista” szóra. Számára Anglia, Skócia, Wales és Észak-Írország Egyesült Királyságának egyben tartása kiemelt feladat. Tudja, hogy egy második skót függetlenségi népszavazás esetén már nem számíthat a megnyugtató, 2014-es eredményre.

Az új brit kormányfő előtt álló fél év sorsdöntő lehet Nagy-Britannia, de az Európai Unió jövőjét illetően is. Theresa May valószínűleg elkezdi informális szinten az uniós és tagállami vezetőkkel az egyeztetéseket, az ő „puhításukat”. Formális szinten erre jelenleg nincsen lehetősége. Jean-Claude Juncker ugyanis egyenesen megtiltotta biztosainak a Nagy-Britannia minisztereivel történő tárgyalásokat. Az ún. „*nincs notifikáció – nincs tárgyalás*” klauzula az európai uniós intézmények hivatalos álláspontja. Az Európai Bizottság elnöke utasította a tisztviselőket, hogy ennek megfelelően végezzék a munkájukat, és kezeljék úgy Nagy-Britanniát, mint az Unió teljes jogú tagállamát. Az európai, *szupranacionális* érdekeket képviselni hivatott Bizottság esetében valószínűleg jobban megvalósítható e szabály, az Unió intézményrendszerét és döntéshozatalát átható másik logika, a *kormányköziség* azonban már engedékenyebb a zárt ajtók mögött folyó tárgyalások, a bilaterális alkuk tekintetében. Különösen egy olyan Európában, ahol az integrációs folyamatok elutasítása és az *euroszepticismus* terjedése a politikai tökekovácsolás egyik leghatékonyabb jelenlegi eszköze. May ismeri ezeket az uniós játszmákat, otthonosan mozog az integrációs intézményrendszerben, és elég felkészült az érdekérvényesítés terén is. Úgy tűnik, hogy már el is kezdte az informális egyeztetéseket. Első hivatalos útja Németországba, Angela Merkel

¹⁰ Theresa May nyilatkozik a média képviselőinek közvetlenül hivatalba lépése előtt, a Konzervatív Párt vezetőjeként 2016. július 11-én, a Westminster előtt. <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/andrea-leadsom-theresa-may-conservative-leadership-election-live-tory-latest-updates-next-prime-a7130671.html>

kancellárhoz vezetett. Bár Merkel tartotta magát a „nincs notifikáció – nincs tárgyalás” klauzulához, a közös sajtótájékoztatóján arról biztosította May-t, hogy közös értékrendet vallanak. Merkel ugyanakkor már korábban hangsúlyozta: „A kilépési tárgyalások nem szemezgetés alapján zajlanak majd”¹¹ utalva arra, Nagy-Britannia által képviselt megközelítés, amely szerint az integrációs vívmányok közül ún. à la Carte módon ki lehet válogatni a számukra előnyös területeket, nem elfogadható gyakorlat. May következő vizitje Francois Hollande-hoz vezetett. A francia elnök határozott álláspontot képviselt: „Nagy-Britannia azzal a választással szembesül: marad az egységes piacon, és elfogadja, hogy a szabad mozgás annak egyik velejárója vagy más státuszba kerül. E státusz azonban tárgyalás kérdése.”¹² Valószínűleg az uniós tagállamok vezetőinél tett tárgyalások folytatódnak majd. A bilaterális egyeztetésekre számítani lehet. Az Unió vezető tagállamai lesznek majd célkeresztben, de a BREXIT végrehajtása a többi tagállam számára is meghatározó a bel-, külpolitikai manőverek egyik fontos paramétere lesz a közeljövőben.

Szimbolikus jelentősége volt annak is, hogy bár az Uniónak Nagy-Britannia nélkül számolva huszonhét tagja van, a népszavazás eredményének nyilvánossá válása után 2016. június 25-én, Berlinben „csak” a hat alapító tagállam külügyminisztere tárgyalt, melyet a kimaradt nem alapítók, illetve a Visegrádiak által kezdeményezett, de annál bővebb „külön” tárgyalása követett pár nappal később. A berlini találkozót követően a német kancellár, a francia elnök és az olasz miniszterelnök által kiadott közös nyilatkozatban azt az ambíciót rögzítették, hogy a BREXIT által okozott válságból és bizonytalanságból egy megerősített Unió kerül majd ki, amely büszkén ünnepli alapításának 60. évfordulóját, 2017. március 25-én. A nyilatkozatban az európai biztonság megerősítése került első helyre, amely Nagy-Britannia kilépésével nagyobb felelősséget és terheket ró majd a többi tagállamra, kiemelten a német-francia tengelyre.¹³ A kelet-közép-európaiak, benne a Visegrádi Négyek más aspektusokat helyeztek előtérbe. Mivel a Nagy-Britanniában dolgozó állampolgáraik révén közvetlenül érintettek Nagy-Britannia személyek szabad mozgását korlátozó törekvéseiben, számukra az a legfontosabb, hogy a kölcsönösség elve legyen az irányadó az egységes belső piachoz kapcsolódó négy szabadság fenntartásában, különös tekintettel a személyek szabad mozgására.

A BREXIT ügye a tekintetben is állásfoglalásra készítette a tagállamokat, hogy milyen körben, körökben képzelik el az Unió megújítását, jövőjét, és Nagy-Britannia kilépése kapcsán milyen álláspontot fogalmazznak meg. Az európai uniós és tagállami vezetők különböző véleményen voltak a kilépés folyamatának gyorsaságáról. Míg a bizottsági elnök, és a franciák számára, közvetlenül a referendum eredmények nyilvánosságra kerülésekor az időfaktor – vagyis a minél hamarabbi kilépés kulcsüzenet volt, a többi tagállam, így Németország számára a kezdetektől a jól szervezett, és az EU és a tagállamai számára legelőnyösebb megvalósulás

¹¹ Angela Merkel, német kancellár nyilatkozott így 2016. június 28-án a Bundestagban, Berlinben. <http://www.reuters.com/article/us-britain-eu-germany-idUSKCN0ZE0SC>

¹² Francois Hollande, francia elnök nyilatkozata a BREXIT-ről, 2016. július 21-én. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36853952>

¹³ A német kancellár, a francia elnök és az olasz miniszterelnök közös nyilatkozata a BREXIT kapcsán, 2016. június 27-én. „Gemeinsame Erklärung der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, des Präsidenten der Französischen Republik und des Ministerpräsidenten der Italienischen Republik”. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Montag, 27. Juni 2016. Laufende Nr.: 238, Ausgabejahr: 2016, <https://m.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/06/2016-06-27-gemeinsame-erklaerung-bkin.html?nn=819848>

került középpontba. Siettetni azonban egyetlen tagállam kilépését sem lehet, hiszen a notifikáció joga a brit kormányfő kezében van. Az persze már más kérdés, hogy Theresa May, a brit belpolitikán túlmutató politikai felelőssége az is, hogy meddig késlelteti e folyamatot. Az ütemezésben rejlő bizonytalanság ugyanis az Európai Uniónak semmiképpen sem tesz jót.

A BREXIT Európán kívüli dimenzióiról, globális, nagyhatalmi dimenzióiról is érdemes röviden szót ejteni. Vlagyimir Putyin nyilatkozatában elhúzódó és traumatikus válást prognosztizált, azt azonban a jelenleg is fagyos és szankciókkal terhelt EU-orosz viszony ellenére hivatalosan elutasította, hogy BREXIT-párti lenne. Gyengébb Unió azonban az orosz geopolitikai ambícióknak jobban megfelel, mint az erős. A hivatalban lévő amerikai elnök, Barack Obama az eredmények nyilvánosságra kerülését követően óva intett a BREXIT körül kialakult túlzott hisztériától, azonban azt ő is kiemelte, hogy a BREXIT „megnyomta a szünet gombot a közös, európai integrációs projekten”.¹⁴ A demokrata elnökjelölt, Hillary Clinton nyilatkozatában a negatív gazdasági következmények elkerülése szerepelt első helyen, és annak kinyilvánítása, hogy Nagy-Britannia és Európa is erős szövetségesei az Amerikai Egyesült Államoknak.¹⁵ A republikánus, amerikai elnökjelölt, Donald Trump éppen saját golf-pályájának „Trump Turnberry”-nek a megnyitóján Skóciában tartózkodott, és „egy nagyszerű eseménynek” minősítette a BREXIT eredményt.¹⁶

Az mindenesetre valószínűsíthető, hogy Nagy-Britannia egyre intenzívebben építi majd az Európán kívüli kapcsolatait, és igyekszik az Unióból való kikerüléséből származó negatív gazdasági és politikai hatásokat valahogy kiegyenlíteni. Nagy-Britannia 2016. július 24-én Kínával szabadkereskedelmi megállapodás megkötését kezdeményezte. Ennek gyors megvalósításával azonban nem lehet számolni. Nagy-Britannia hasonló szabadkereskedelmi megállapodás megkötését tervezi, mint amely Új-Zéland és Kína között 2008-ban létrejött. A brit-kínai megállapodásról szóló tárgyalások azonban, kínai becslések szerint akár tíz évig is eltarthatnak.¹⁷ Nem lesz könnyű tehát a 43 éve tartó, folyamatosan épített, alakított kapcsolat - mint amilyen az uniós tagság - helyébe gyorsan újat, gyümölcsözőbbet találni. Még akkor sem, ha a brit kormány és frissen kinevezett pénzügyminisztere, Philip Hammond azzal érvel, hogy az uniós tagság megszűnése könnyebbé teszi a bilaterális kapcsolatok építését.

3. A BREXIT jogi útvesztői

A Lisszaboni Szerződés módosításai óta az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 50. cikke kifejezetten szabályozza az EU-ból történő kilépés lehetőségét és eljárási rendjét. Ezt megelőzően a kilépésről igen különböző jogi álláspontok láttak napvilágot, amelyek uniós jogi rendelkezés hiányában a nemzetközi szerződésekre, illetve a nemzetközi szervezetekre

¹⁵ Hillary Clinton nyilatkozata a BREXIT eredménye kapcsán, 2016. június 24-én. June 2016. <https://www.hillaryclinton.com/briefing/statements/2016/06/24/hillary-clinton-statement-on-BREXIT-vote/>

¹⁶ Donald Trump nyilatkozik a referendumból, 2016. június 24-én. „When the pound goes down, more people are coming to Turnberry.” <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/06/24/in-scotland-trump-celebrates-BREXIT-vote/>

¹⁷ Kínai kommentár a brit-kínai szabadkereskedelmi megállapodásról. „China laughs at Britain's hope to negotiate quick free trade deal following BREXIT, 24 June 2016. Ld. http://shanghaiist.com/2016/06/24/china_BREXIT_response.php

vonatkozó nemzetközi jogi szabályozásból igyekeztek a megoldást levezetni a problémára. A magyar szakirodalomban is megtalálható a lehetséges jogi megoldások valamennyi árnyalata a tagállamok „egyértelmű” kilépési lehetőségétől,¹⁸ a kilépés kizártságát nem jelentő bizonytalanságon át¹⁹ addig, hogy „a felmondás lehetősége legalábbis kétséges, még annak az érvnek a fényében is, hogy a határozatlan, tehát elvben »örök« időre szóló szerződés az állam szuverenitásának olyan messzemenő korlátozását jelenti, ami csak a felek kétségtelenül megállapítható ilyen irányú szándéka esetén fogadható el.”²⁰

A kilépés kifejezett szabályozásáról elsőként az Alkotmányos Szerződés (ASZ) rendelkezett volna (I-59. cikk). Az ASZ abból indult ki, hogy a kilépés a nemzetközi jog alapján egyébként is lehetséges, és ehhez képest kívánatos a kilépés szabályait az uniós jog hatókörébe helyezni, és azt az érintett felek speciális igényeihez alakítani. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a szabályozás létét nem a jogi praktikumnak, hanem politikai megfontolásoknak köszönheti: az euroszeptikus tábor egyik markáns üzenetét cáfolva azt a politikai jelzést közvetíti, hogy az Unió nem merev entitás, és a kilépés politikai lehetősége nyitva áll. Az ASZ rendelkezéseit változtatás nélkül tartalmazó hatályos EUSZ 50. cikke bevett értelmezése is az, hogy az EU nem szövetségi állam, és az egyoldalú kilépés lehetőségével a szuverenitás legbelső magját továbbra is a tagállamok hordozzák. Ez az érv – politikai jelentősége mellett – fontos szerepet játszott több tagállam alkotmánybíróságának érvelésében, amikor a hatályos és korábbi alapszerződések összeegyeztethetőségét vizsgálták a tagállami alkotmányos berendezkedéssel.²¹ Az EUSZ 50. cikke létének következménye jogi szempontból az is, hogy egyes tagállamok tagsága megszűnésének minden más módja és útja kizárt. Ez a BREXIT szempontjából azért jelentős, mert a kilépni kívánó tagállam nem hivatkozhat az EUSZ 50. cikkétől eltérő kilépési jogalapra (például felmondás vagy a körülmények alapvető megváltozása), sőt a tagállamok – az EUSZ módosítása hiányában – még egyező akarattal sem térhetnek el az EUSZ által biztosított eljárási rendtől.²²

Sajnálattal kell megállapítanunk, hogy amennyiben a Lisszaboni Szerződésnek volt olyan célkitűzése, hogy a kilépés lehetőségének nevesítésével a politikai jelzés mellett a jogbizonytalanságot is enyhítse, ez a törekvése nem járt sikerrel. Már az Alkotmányos Szerződés mintául szolgáló cikkének első elemzése is hangsúlyozták, hogy a szabályozás a kilépési szándék bejelentése és a kilépés közötti időszak intézményi-jogi viszonyait jórészt rendezetlenül hagyta.²³ Ehhez hozzátehetjük, hogy a szabályozatlanság a kilépési szándék

¹⁸ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, 4. kiadás, Wolters Kluwer, Budapest, 2016. 198.

¹⁹ Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László (szerk.): Nemzetközi jog, CompLex, Budapest, 2014. 201.

²⁰ Bruhács János: Nemzetközi jog I. – Általános rész, Dialóg Campus, Pécs, 2009. 133.

²¹ Pl. a német Szövetségi Alkotmánybíróság 1993. október 12-i Maastricht-döntése (BVerfG 89, 155, 190), a cseh Alkotmánybíróság (Ústavní soud) 2009. november 3-i döntése a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról, Pl. ÚS 29/09, a magyar Alkotmánybíróság 143/2010. (VII.14.) AB határozata, a lengyel Alkotmánybíróság (Trybunał Konstytucyjny) 2010. november 24-i határozata, K 32/09.

²² Ettől eltérő álláspontot képvisel Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, HVG Orac, Budapest, 2013. 48, aki szerint a „közös megegyezéssel való megszüntetés nyilvánvalóan lehetséges a nemzetközi jog általános szabályai alapján”, és ezt az álláspontot alkalmazza egyes tagállamok kilépésére is. Álláspontunk szerint a nemzetközi jog általános szabályai csak az Európai Unió mint egész közös megegyezéssel történő megszüntetésére lehetnek alkalmazhatóak.

²³ Raymond J. Friel: Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft European Constitution. 53 ICLQ April 2004, 407-428.

bejelentése előtti időszakra is kiterjed, a kilépés utáni időszak viszonyait a Szerződések pedig eleve nem kívánták *a priori* rendezni.

Az EUSZ 50. cikke nem támaszt tartalmi követelményeket a kilépési eljárás megindításához, és az érintett tagállamnak még indokolási kötelezettsége sem áll fenn. Több szerző szerint ez ellentétes a kilépés *ultima ratio* jellegével, és a kilépési eljárás megindítása előtt a tagállamnak kísérletet kellene tennie a Szerződések módosítására.²⁴ A BREXIT sajátossága, hogy ez Nagy-Britannia esetében megtörtént, és a népszavazás a kialakult további brit koncessziók ellenére – vagy éppen azok miatt – foglalt állást a kilépés mellett. Az EUSZ 50. cikkének *ultima ratio* jellegéből következik az is, hogy részleges kilépés nem lehetséges. Egyes szerzők elfogadni látszanak olyan megoldást az EUSZ 50. cikke alapján, ami a Szerződésekben származó bizonyos kötelezettségek alól mentesítené csak a kilépő tagállamot, cserében a döntéshozatali eljárásokban való korlátozott részvételért.²⁵ Ez a javaslat azonban az EUSZ 50. cikkét teljesen kiforgatná valódi jelentéséből. Hasonló a helyzet a Szerződések területi hatályának korlátozásával: ez nem kilépéssel, hanem a Szerződések módosításával oldható meg a tagság fenntartása mellett. A Szerződések módosításával elvileg megoldható, hogy Nagy-Britannia tagállam marad, de a Szerződések hatálya Skóciára és Észak-Írországra korlátozódik – ez azonban aligha több gondolat kísérletnél.

A kilépési eljárás nyitómozzanata, hogy a tagállam saját alkotmányos követelményeivel összhangban a kilépésről határoz, és ezt a szándékát bejelenti az Európai Tanácsnak. Mivel az alkotmányos követelményeknek való megfelelés az EUSZ-ben nevesített kritérium, nincsen akadálya annak, hogy az Európai Tanács, illetve a kilépésről szóló megállapodás jogszerűségéről állást foglaló EU Bíróság annak megvalósulását érdemben vizsgálja. Bár egyes szerzők némileg túlzó álláspontja szerint adott esetben a tagállamon az is számon kérhető, hogy ezek az alkotmányos követelmények megfelelnek-e az EUSZ 2. cikkében említett alapelveknek,²⁶ annyi bizonyos, hogy a döntésnek az arra alkotmányosan feljogosított tagállami intézménytől kell származnia, és azt alkotmányos eljárás szerint kell meghoznia. Ez az álláspont teljesen védhető akkor, ha a kilépési döntés olyan körülmények között született, amelyre az EUSZ 2. cikkében említett értékek súlyos és tartós megsértése jellemző. Ilyen esetben – az uniós polgárok jogainak védelme érdekében – nem lenne szerencsés, ha az EUSZ 50. cikkében említett két éves időszakot követően a Szerződések a tagállamra nem lennének alkalmazhatóak – függetlenül attól, hogy az EUSZ 7. cikkében említett vagy ahhoz kapcsolódó eljárások valamelyikére sor került-e. A BREXIT esetében ennek veszélye nem áll fenn, de a kitételnek még lehet érdemi jelentősége, ha vitatottá válik, hogy a döntésnek a Parlamenttől vagy a Kormánytól kell származnia.

Arra vonatkozóan az EUSZ nem tartalmaz időkorlátot, hogy az alkotmányos követelményekkel összhangban meghozott kilépési döntést mikor kell bejelenteni az Európai

²⁴ J. P. Terhechte: Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag? *Europarecht* 2008/2, 143, 152.

²⁵ O. Dörr: Art. 50 EUV, para. 30. In: E. Grabitz – M. Hilf – M. Nettesheim (Hrsg.): *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV*, 57. Aufl., C H Beck, 2015. Ezzel ellentétes álláspont: EP Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: United Kingdom's Renegotiation of Its Constitutional Relationship with the EU: Agenda, Politics and Risks, PE 536.489, 2015. december, 19.,

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536489/IPOL_STU%282015%29536489_EN.pdf

²⁶ Christophe Hillion: Accession and withdrawal in the Law of the European Union. In: Damian Chalmers – Anthony Arnall (eds.): *The Oxford Handbook of European Union Law*, OUP, Oxford, 2015. 137.

Tanácsnak. Annyi bizonyos, hogy a közlésnek kifejezettnek és célzatosnak kell lennie, vagyis formájában az Európai Tanácshoz címzett, vagy az Európai Tanácson jegyzőkönyvbe vett nyilatkozatnak kell lennie, ami tartalmában az EUSZ 50. cikkében foglalt kilépési eljárás megindítására vonatkozik. A BREXIT esetében a népszavazás eredményéről történő tájékoztatás, illetve a népszavazás politikai következményeinek megvitatása nem tekinthető ilyennek. Úgy tűnik, hogy az Európai Tanács meglehetősen rugalmas e tekintetben, és több hónapos függő jogi helyzetet is tolerál – már csak azért is, mert egyébként a közlés kikényszerítésére viszonylag kevés eszköz áll rendelkezésére. Elképzelhető azonban olyan helyzet, hogy a közlés halogatása már az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés követelményét sérti. Különösen ez lehet megállapítható akkor, ha a kilépni kívánó tagállam előrehaladott tárgyalásokat folytat harmadik országokkal a kilépés utáni gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokról, és a közlést az Európai Tanácshoz csak ezek eredményének ismeretében teszi meg, vagy dönt a közlés mellőzéséről. Ennek fényében nem éreztelen, hogy az Egyesült Királyság már szabadkereskedelmi megállapodások megkötését kezdeményezte Kínával és Indiával. Az bizonyos, hogy ilyen megállapodások megkötésére az Egyesült Királyságnak uniós tagállamként nincsen jogosultsága. Viszont azt is nehéz belátni, hogyan tárgyalhat az Egyesült Királyság ilyen megállapodásokról, mielőtt az EUSZ 5. cikke alapján az Európai Tanáccsal közölte volna kilépési szándékát. Önmagában az a tény, hogy sem a kilépési, sem a szabadkereskedelmi tárgyalások nem zárhatók le két év alatt, nem lehet elégséges indok, hiszen az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése értelmében ez az időszak meghosszabbítható. A meghosszabbításhoz az Európai Tanács egyhangú döntése szükséges a kilépő tagállammal egyetértésben, azonban – tekintettel egy nem tárgyalásos (*non-negotiated*) kilépés óriási jogi, gazdasági és társadalmi kockázataira – jóhiszemű tárgyalások esetén aligha lehet kétséges a hosszabbítás támogatása.

A türelemjáték viszont jogi szempontból az egyetlen racionális választás akkor, ha a felek nem kívánják kizárni a bennmaradás lehetőségét. Az EUSZ 50. cikke ugyanis „egyirányú utca” abból a szempontból, hogy felhívása esetén az eljárás szükségszerűen a kilépéshez vezet: csak a kilépés időpontja kétséges (ez lehet a kilépésről szóló megállapodás hatálybalépésének időpontja, a bejelentéstől számított két év, vagy az Európai Tanács és az érintett tagállam által meghosszabbított határidő), de a kilépés ténye nem.²⁷ Az EUSZ 50. cikke kifejezetten csak a határidő meghosszabbítását teszi lehetővé, a kilépési eljárás megszüntetését vagy a kilépési nyilatkozat visszavonását nem. Az ASZ azonos szövegű rendelkezései mögött meghúzódó megfontolás az volt, hogy a kilépési tárgyalások elhúzásával a maradó tagállamok ne lehetetleníthessék el a kilépést. Az „egyirányú utca” azonban a BREXIT esetén újabb értelmet nyer: ha az EUSZ 50. cikkének felhívása szükségszerűen kilépéshez vezet, akkor a kilépési döntés közlése nem használható zsarolási eszközként újabb szerződésmódosítások vagy *opt-out*-ok kikényszerítésére. Jogtechnikailag megoldható lenne időközönként automatikusan megújuló vagy eleve határozatlan időre szóló meghosszabbítás az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése alapján, ami hatásában a kilépési tárgyalások berekesztésével egyenértékű, ez azonban aligha összeegyeztethető a Szerződés szellemével. A fent említett jogpolitikai okokból a kilépési nyilatkozat egyoldalú visszavonásának megengedhetősége semmiképpen sem indokolt.

²⁷ A kilépés viszont nem „egyirányú út” abból a szempontból, hogy a kilépett tagállam kérheti újbóli felvételét az EU-ba. A felvétellel az EUSZ 49. cikkében meghatározott rendes csatlakozási eljárást kell követni, vagyis a kilépett tagállam számára nincsen visszafelé vezető „királyi út”.

Ugyanakkor jogdogmatikai szempontból nehéz érvelni amellett, hogy az Európai Tanács és a kilépő tagállam egyhangú döntésével a kilépési folyamatot ne állíthassa le.²⁸ Azonban látnunk kell, hogy egy ilyen megoldás a kis tagállamok esetében semmilyen változást nem hozna a kilépés politikai dinamikájában, ellenben a meghatározó nagy tagállamok – mint az Egyesült Királyság – zsarolási potenciálját jelentősen növelné.

Az EUSZ 50. cikkében szabályozott eljárás filozófiája az, hogy a kilépés – ellentétben a csatlakozással – nem tagállamok közötti, hanem az Európai Unió és a kilépő tagállam közötti ügy. Ezért nem szükséges a kilépési megállapodás ratifikációja a tagállamok alkotmányos rendelkezései szerint. Ugyanebből a filozófiából következik azonban, hogy a kilépési megállapodás nem tekinthető az elsődleges uniós jog részének, így az Európai Unió Bírósága előtt megsemmisítési eljárás tárgya lehet. Gyakorlatilag nehezen feloldható jogi problémát jelentene, ha a letárgyalt és elfogadott kilépési megállapodást vagy annak egy részét az EU Bíróság megsemmisítené, mert döntésének jogkövetkezményeit egy már nem EU-tag állammal szemben kellene érvényesíteni. Ennek kockázata enyhíthető azzal, ha az elfogadott megállapodás az EU Bíróság jogszerűséggel kapcsolatos támogató véleményének feltételével lépne hatályba, de nem egységesek az álláspontok a tekintetben, hogy ilyen vélemény az EU Bíróságtól kérhető-e.²⁹ A kilépési megállapodás egységes értelmezésének biztosítása sem könnyű feladat. A tagállamok és uniós intézmények e célból elvileg kezdeményezhetik az Európai Unió Bíróságának jogértelmezését, azonban a kilépett tagállam számára ilyen lehetőség csak akkor áll nyitva, ha a kilépési megállapodás ezt kifejezetten lehetővé teszi.³⁰ Hasonló megállapítás tehető az EU Bíróság jogértelmezésének kötelező erejéről.

Az EUSZ a kilépési megállapodás letárgyalását és elfogadását a lehető legkevesebb eljárási akadállyal kívánja terhelni. A döntéshozatalhoz elegendő minősített – igaz, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 238. cikk (3) bekezdés b) pontja szerinti emelt küszöbű – többség a Tanácsban és egyszerű többség az Európai Parlamentben. A Bizottság szerepe meglepően csekély, az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdése alapján pusztán ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, és a Tanács határoz a tárgyalások megkezdéséről, illetve jelöli ki az Unió főtárgyalóját. A Bizottság és a Tanács közötti hatásköri villongások már jól láthatóan megkezdődtek: a Tanács főtárgyalóként Didier Seeuws-t jelölte ki, míg a Bizottság is létrehozta saját munkacsoportját a kilépés kezelésére, amit Michel Barnier vezet. Várható volt, hogy a Tanács és a Bizottság között kialakul egyfajta munkamegosztás, aminek keretében a Tanács a politikai, a Bizottság pedig a tisztán technikai jellegű kérdésekben játszik vezető szerepet. Ezt a *modus vivendi*-t legalábbis megkérdőjelezi a Bizottság személyi döntése, amivel nehézsúlyú és politikai szempontból nem semleges szereplőt helyezett kulcspozícióba.

Első ránézésre nyilvánvaló és egyértelmű szabályt tartalmaz az EUSZ 50. cikk (4) bekezdése, aminek értelmében a kilépő tagállam az Európai Tanács és a Tanács kilépéssel kapcsolatos tanácskozásain és határozatainak meghozatalában nem vesz részt. Ebből a

²⁸ Ilyen lehetőség mellett érvel: A. Lazowski: Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership, *European Law Review*, 2012, 523-540, 530.

²⁹ Nemleges álláspontot képvisel: C. M. Rieder: The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: Between Disintegration and Integration, 147 *Fordham International Law Journal* (2013) 147, 157. A Bíróság nemzetközi megállapodásokkal kapcsolatos véleményéről az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése rendelkezik, azonban az EUSZ 50. cikke csak az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdésére utal vissza, a (11) bekezdésre nem.

³⁰ Lazowski: i.m., 528-529.

contrario viszont az következik, hogy minden egyéb döntéshozatali eljárásban a kilépő tagállam egészen a kilépés pillanatáig megőrzi jogosítványait. Ez két szempontból is problematikus megoldás: egyrészt nem indokolt, hogy az EU jövőjét akár évtizedekre meghatározó stratégiai döntésekben olyan tagállam vegyen részt, amelyik néhány év vagy hónap múlva már nem tagja az Uniónak, másrészt ezekben a döntésekben való részvétel megint csak a kilépő tagállam zsarolási potenciálját növeli a maradékkal szemben. Ennek a dilemmának bizonyos elemei már a BREXIT kapcsán is jelentkeznek, ugyanis, ahogy arról már az előző részben írtunk, az Egyesült Királyság bejelentette, hogy a Tanács 2017 második felében rá eső soros elnökségi feladatait nem kívánja ellátni. A döntés mögött brit oldalról valószínűleg az a megfontolás húzódik meg, hogy a kilépési megállapodás, illetve az új kereskedelmi és egyéb egyezmények letárgyalása a BREXIT Minisztérium mellett a *Foreign and Commonwealth Office* minden erőforrását is igénybe veszi, és emellett nem lesz képes az elnökségi feladatok megfelelő ellátására. Az EU szempontjából azonban a döntés másik olvasata fontosabb: ne egy kilépő tagállam koordinálja hat hónapon keresztül az EU meghatározó intézményének munkáját.³¹

Az Európai Parlamenttel kapcsolatban az EUSZ hasonló rendelkezést nem tartalmaz, így az Egyesült Királyságban megválasztott európai parlamenti képviselők a kilépés időpontjáig valamennyi parlamenti döntés meghozatalában – így a kilépési megállapodás jóváhagyásában is – részt vehetnek. Az EUSZ a Bizottság biztosaira vonatkozóan sem tartalmaz külön rendelkezést. A brit biztos, Jonathan Hill lemondása után kialakult helyzetben valamennyi érintett számára magától értetődő volt, hogy az Egyesült Királyság jogosult újabb biztos jelölésére. A brit állampolgár uniós tisztviselők kilépés utáni helyzete sem egyértelműen rendezett. A tagállami állampolgárság a kinevezés feltétele, azonban a tagállami állampolgárság megszűnése nem eredményezi automatikusan a jogviszony megszűnését: a tisztviselő az EU Személyzeti Szabályzata 49. cikke értelmében ilyenkor lemondásra kötelezhető.

A kilépés részletes szabályait és az érintett tagállam, illetve az Unió jövőbeli kapcsolatait nagy valószínűséggel nem lehet egyetlen megállapodásban rögzíteni, annak ellenére, hogy a kapcsolódó tárgyalások elvileg párhuzamosan is folyhatnak. Ennek jogi akadálya, hogy az EUSZ 50. cikkében szabályozott egyszerűsített döntéshozatali folyamat kizárólag „az illető állam kilépésének részletes szabályai”-ra vonatkozik, a kilépés utáni kapcsolatokra nem. A kilépés utáni kapcsolatokat szabályozó megállapodások megkötésére az egyes tartalmi elemeknek megfelelően a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket kell alkalmazni – ezek jelentős részét pedig a tagállamoknak alkotmányos berendezkedésüknek megfelelően ratifikálniuk kell majd. A kilépéshez kapcsolódó további jogalkotási feladat a Szerződések hozzáigazítása a kilépés utáni helyzethez, ez azonban jogtechnikai szempontból nem problematikus, a kilépő tagállam részvétele nélkül lefolytatott felülvizsgálati eljárás.

A kilépés joghatásairól az EUSZ 50. cikke lakonikusan csak annyit állapít meg, hogy „a Szerződések az érintett államra nem alkalmazhatók”, de ennek tényleges tartalma igen

³¹ Az EU akceptálta a brit felvetést és a 2007/5/EK tanácsi határozatot úgy módosította, hogy az Egyesült Királyság mellőzésével az utána következő tagállamok soros elnöksége egy félévvel előre kerül. További forgatókönyvként felmerült még Málta elnökségének meghosszabbítása, illetve beugró tagállamok elnöksége. Beugró tagállamként ajánlottak többek között Belgium és Magyarország is.

bizonytalan. A polgárok szintjét illetően a többségi álláspont az, hogy a kilépő állam állampolgárai megszűnnek uniós polgárnak lenni, bár ezzel ellentétes nézet is ismert.³² A kilépő tagállam szintjén egyelőre csak annyi bizonyos, hogy a kilépő állam és az EU közötti jogi kapcsolatok jelentős részben fennmaradhatnak, és a kilépő államnak a szempontjából hatályát veszített uniós jogalkotás egy részét belső jogalkotással kell pótolnia, ami során természetesen nem függetlenítheti magát az uniós szabályozás tartalmától.³³

4. Gazdasági forgatókönyvek

A BREXIT gazdasági forgatókönyvét tekintve alapvető kérdés *a négy alapszabadságra épülő belső piacra* vonatkozó brit pozíció. A BREXIT mellet érvelők az alábbiakat hangsúlyozták:

- Megszüntetnék a felesleges szabályozásokat. Ez hatalmas terhet venne le a brit vállalkozások válláról, amelyek így hatékonyabbá válhatnának;
- Nagy-Britannia jobb kereskedelmi szerződéseket tudna kötni, mint az EU, a brit cégek kereskedelempolitikai feltételei javulhatnának a világpiacon;
- A brit kormány dönthetne arról, kit enged be és kit nem, ami csökkentené a társadalmi-kulturális feszültségeket, és kiegyensúlyozottabb munkaerő-piaci viszonyokhoz vezetne;
- Nagy-Britannia megszabadulna a közös költségvetés nettó befizetői pozíciójától.

A BREXIT-forgatókönyvek nagy kihívása, hogy a britek olyan megoldást szeretnének, amelyben:

- egyszerre férnek hozzá az Európai Unió áru- és szolgáltatáspiacához, illetve különösképpen pénz- és tőkepiacához,
- és zárhatják le munkaerőpiacukat (vagyis bizonyos értelemben korlátozhatják a személyek szabad mozgását).

Fentiek előre jelezhetik *a kiválási tárgyalások érzékeny pontjait*. Az EU tagállamok, illetve az uniós intézmények vezetői, ahogyan azt az előző fejezetben bemutattuk, határozottan jelezték, hogy a négy alapszabadság nem lesz „kimazsolázható” Nagy-Britannia számára a csatlakozási tárgyalások során.³⁴ Ráadásul a belső piaci hozzáférés feltétele a kevésbé versenyképes tagállamok kohéziós kiadásaihoz történő hozzájárulás. Az EU meghatározó tagállamai – preventív megfontolásokból - nem érdekeltek a kilépés kedvező precedensében.

Valójában *a kilépés mellett felhozott gazdasági érvek kétséges alapokon állnak*. Az természetesen igaz, hogy a gazdaság túlszabályozottságának csökkentése előnyös hatást

³² Rieder: i.m., 168-172.

³³ Phedon Nicolaides: Withdrawal from the European Union: A Typology of Effects. 20 Maastricht Journal (2013) 209-219.

³⁴ Ld. Angela Merkel, német kancellár előző fejezetben hivatkozott nyilatkozata. Szigorú tárgyalásokat ígért François Hollande francia elnök. <http://www.lefigaro.fr/international/2016/03/03/01003-20160303ARTFIG00371-migrants-BREXIT-l-avertissement-de-hollande.php>, illetve Emmanuel Macron pénzügyminiszter a Financial Times-ban, továbbá Wolfgang Schäuble német pénzügyminiszter. <http://www.spiegel.de/international/europe/german-finance-minister-schaeuble-warns-against-BREXIT-a-1096942.html>. Jean-Claude Juncker az Európai Bizottság elnöke pedig egyenesen a következőképpen fogalmazott: „A dezertőröket nem fogjuk tárt karokkal fogadni.” http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/05/20/juncker-la-france-a-des-choses-a-dire-sur-l-europe-qu-elle-les-dise_4923015_3214.html

gyakorolhat a teljes tényezőtermelékenységre. Nagy-Britannia az EU szabályok érvényesülése ellenére jelenleg is az EU egyik leginkább szabadnak tekinthető gazdasági rendszerét működteti.³⁵ A brit piac – nemzetközi összehasonlítások szerint – az Egyesült Államok piacánál sem sokkal szabályozottabb. A brit gazdaságban jóval kisebb a „szabályozói béklyó”, mint egy átlagos fejlett országban.

A különböző EU részpiaci szabályok betartása az *Open Europe* elemzése szerint az évi brit GDP 1,8%-ába kerül.³⁶ Azok azonban döntően fogyasztóvédelmi, biztonsági és minőségi előírások. Betartásuk egyébként is a termelők és a vásárlók érdeke. Az öt legdrágább rendelkezésből négy munkajogi vagy környezetvédelmi szabályozás. (Például a munkahét nem lehet több 48 óránál; a részmunkaidősöknek nagyjából hasonló jogokat kell biztosítani, mint a teljes munkaidőben foglalkoztatottaknak.) A szabályok lebontása, a munkavállalói jogok és a környezetvédelmi szabályok eltörlése révén növelhető a kibocsátás. Ám annak ára a magas európai szociális és környezeti normák feladása lenne.

Másrész a britek kilépés esetén sem törölhetnének el minden szabályt. A külföldi cégek nem fognak kizárólag a brit piacra termelni. Tehát a kilépés után is ugyanazt szállítják majd, amit az EU többi részének. Ha pedig a brit cégek továbbra is el akarják adni termékeiket az EU-ban és más fejlett gazdaságokban, akkor továbbra is meg kell majd felelniük a magas sztenderdeket tartalmazó előírásoknak. (Ld. például a norvégok vagy a svájciak helyzetét.)

Erősen kétséges továbbá, hogy a BREXIT a korábbiaknál kedvezőbb kereskedelempolitikai feltételeket eredményezne-e Nagy-Britannia számára. Az EU-ból történő kiválással Nagy-Britannia árukapcsolatai a belső piaci kapcsolatokból a kereskedelempolitika illetékességébe kerülnek. Valamennyi kereskedelempolitikai szerződés, a korábban az EU által kötött multi-, illetve bilaterális konstrukció újratárgyalásra szorul.³⁷ A WTO keretébe tartozó szerződések megfelelő módosítása önmagában rendkívül nagy feladatnak tekinthető. A megoldandó problémák köre egyszerűsödne, ha az új brit vámtarifa megegyezne az EU közös vámtarifával, s a kiválás nyomán nem nőne a brit vámszint. Ugyanakkor nagyobb problémákat okoz a nem vám természetű kötelezettségvállalások átalakítása pl. a szolgáltatáskereskedelem, vagy az agrárkerkedelem területén. Utóbbiak területén több tucatnyi vámkvótát kellene újraalkotni. Mindez hosszas tárgyalásokat igényel, s hosszantartó vitákkal járhat. (Pl. a kedvezményes marhahús, vagy vajkvóták kedvezményezettjei – így az Egyesült Államok, Új-Zéland – igényelhetik, hogy e vámkvóták nagyobb részét Nagy-Britannia nyújtsa.)

Az Európai Unió a világ legnagyobb exportőre és importőre. Ez jelentős súlyt, komoly alkuerőt nyújt számára a nemzetközi kereskedelempolitikai tárgyalások során is. Nagy-Britanniának kiválása esetén záros határidőn belül magával az EU-val és emellett még legalább 60 olyan országgal kell majd megállapodnia, ahova jelenleg az uniós megállapodások alapján exportál. (Olyan partnerekkel, akiknek nem sürgős az új megállapodás.)

³⁵ Az OECD termékpiacon szabályozást mutató indexe (PMR) szerint annak szintje az EU tagállamok közül egyedül Hollandiában volt alacsonyabb, mint Nagy-Britanniában.

³⁶ Raoul Ruparel, Stephen Booth, Vincenzo Scarpetta: Where next? A liberal, free-market guide to BREXIT, Report 04/2016, Open Europe, London, Brussels, Berlin

³⁷ Ld. pl. Roberto Azevêdo, a WTO vezérigazgatója 2016. júniusi nyilatkozatát a Guardian-ban.

<https://www.theguardian.com/business/2016/jun/07/wto-chief-BREXIT-trade-talks-start-scratch-eu-referendum>

Aláhúzást igényel: e tárgyalások során a brit alkuerő erősen korlátozott. A nemzetközi kereskedelmi tárgyalások során a tárgyalófél attraktivitása nagymértékben az általa alkalmazott terhelésektől, az azok leépítése iránti készségtől függ. Minthogy az EU az elmúlt évtizedek során már nagyfokú vámleépítést valósított meg, Nagy-Britannia csak kevésbé attraktív ajánlatokat tehet. (Az EU WTO megállapodásokban vállalt vámszintjénél magasabb terhelést a partnerek aligha fogadnának el kiindulásként.) Jelenleg Nagy-Britanniában a teljes importra vetítve alacsonyabbak az átlagos vámterhek, mint a fejlett országok átlaga, de az amerikai szinttel is nagyjából azonosak. Ettől lefelé már csak a nulla van. Vannak országok, ahol teljesen szabad a kereskedelem, de ezek Nagy-Britanniánál jellemzően jóval kisebb és specializáltabb gazdaságok (például Svájc, Szingapúr vagy Hongkong tartozik ebbe a kategóriába).

Az EU-val folytatandó tárgyalásokra is nagyon korlátozott idő áll rendelkezésre. Az 50. cikk „élesítését” követően 2 év, amelyet csak valamennyi tagállam egyetértésével lehet meghosszabbítani. A megállapodás-tervezeteket illetően az Európai Bizottságnak fenntarthatósági és hatásvizsgálatokat kell folytatnia. Ezt követően széles körben kell konzultációkat folytatni. A tárgyalási mandátum kiadása, majd a megállapodás elfogadása és a tagállamok általi jóváhagyása is jelentős időt igényel. Egyidejűleg kellene a további szabadkereskedelmi megállapodásokat célzó brit tárgyalási offenzívát megvalósítani. Az idő szűke tovább korlátozza a brit alkuerőt.

Ráadásul a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások különleges szakmai tudást igényelnek. Nagy-Britannia 1973 – azaz EU tagságának kezdete – óta nem folytatott önálló kereskedelempolitikai tárgyalásokat. E koncentrált tárgyalásokhoz nem rendelkezik elég szakemberrel. (Fel is merült, hogy külföldi szakértőket vennének igénybe. Ez a lehetőség viszont – paradox módon – ismét csak a munkaerő szabad áramlásának fontosságát húzhatja alá.)

Ha az előírt időszakban a tárgyalások nem zárulnának eredményesen, Nagy-Britannia rendezetlen feltételekkel kerülne ki az EU-ból. Ez nyilvánvalóan valamennyi érdekelt számára elfogadhatatlan lenne. A WTO megállapodás adaptációjának hiánya esetén pedig az EU-ból kilépő Nagy-Britannia csak a legnagyobb kedvezmény elve (MFN) alapján kereskedhetne. Ez utóbbi a kilépéstől várt nagyobb liberalizáció, csökkenő terhek helyett éppen jóval hátrányosabb helyzetet eredményezne a jelenlegi brit kereskedelempolitikai pozícióhoz képest is.

Nagy-Britannia fejlettsége nyomán a közös költségvetés nettó befizetője. Ugyanakkor teljes befizetéseiből jelentős összeget visszakap³⁸. A szokásos redisztributív politikákon túl a brit gazdaság az egyik legfőbb kedvezményezettje a kiválóságon alapuló versenyképességet növelő, a tudásháromszög előmozdítását célzó allokációnak. (Nem meglepő módon brit tudósok jelezték: kilépés esetén kutatási feltételeik elviselhetetlen mértékben romlanának.) A brit pozíció tehát a közös költségvetésben kevésbé kedvezőtlen, mint első pillantásra tűnik. Ráadásul a belső piac logikája szerint a kevésbé versenyképes tagállamokban élvezett piacra jutás feltétele azok kohéziós kiadásainak támogatása. A nettó befizetői pozíció a versenyképes brit vállalatok egységes piacra jutásának a feltétele.

³⁸ A közös költségvetés szokásos (redisztributív) tételein túl Nagy-Britannia visszatérítést – rebate – kap az agrártámogatás egyensúlytalanságának meghatározott hányadának mértékéig.

Mindezek után felvázolható, *milyen típusú gazdasági kapcsolatok képzelhetőek el a kilépést követően.*

Egyrészt az *Európai Gazdasági Térség tagállamaihoz hasonló státus* kiépítése lehetséges a BREXIT megvalósulása esetén. Norvégia, Izland és Liechtenstein úgy részesül az EU belső piacnak, hogy magának az EU-nak nem tagjai. Az Európai Gazdasági Térség tagjaiként férnek hozzá a több mint 500 millió fogyasztóhoz, az uniós költségvetésbe történő befizetési kötelezettség nélkül. Ugyanakkor az EGT-tagoknak úgy kell átvenniük az EU belső piaci joganyagát, hogy a döntésekbe nem szólhatnak bele. Minthogy nem tagjai az EU-nak, az európai intézmények munkájában sem vehetnek részt. Noha nem befizetői a közös költségvetésnek, pénzügyi terheket kell viselniük a szegényebb EU-tagok támogatásában. (Egy norvégra nagyobb összeg jut, mint amennyit a britek – nettó értelemben – fizetnek fejenként a közös költségvetésbe: 2014-2015 átlagában évi 115, illetve – a britek esetében – 79 euró. Norvégia nettó hozzájárulása a GDP 0.16%-a volt a jelzett években, míg a britek aránya a GDP 0,25%-a volt.³⁹) Nem meglepő módon a brit népszavazás előtti napokban Erna Solberg norvég miniszterelnök azt üzent a brit szavazóknak: ezt a változatot utálnák⁴⁰. Ráadásul a belső piac definitív eleme a szabad munkaerő áramlás. Ezért a belső piacon maradás a brit munkaerőpiac BREXIT esetén remélt fokozottabb védelmét sem tenné lehetővé. Az EGT tagokhoz hasonló jogállás a szuverenitás együttes gyakorlásához (az uniós döntéshozatalhoz) képest a szuverenitás csökkenését hozná Nagy-Britannia számára.

Az EGT fenti forgatókönyvén túl felmerülhet a „*svájci formula*”⁴¹ alkalmazása. Svájc az EGT-nek sem tagja, mégis hozzáférhet a belső piachoz. Kétoldalú megállapodásokkal vette át a szükséges joganyagot. („Csak önként” tettek így, de a gyakorlati eredmény nagyjából ugyanaz volt, mintha a norvég megoldást választották volna.) A Svájci Alap révén ugyancsak részt vesz a kohéziós tagállamok támogatásában. (Svájc nettó hozzájárulása azonban jóval csekélyebb Norvégiánál az európai finanszírozáshoz: az Európai Bizottság adatai szerint a 2014-2015. évek átlagában a GDP 0,02%-a, egy főre vetítve pedig 12 euró volt.) Svájc - Nagy-Britanniától eltérően - a belső határellenőrzés nélküli schengeni övezetnek szintén tagja. Ugyanakkor a 2014-ben tartott svájci népszavazáson úgy döntöttek, hogy csak kvóták alapján engedik be az uniós munkavállalókat. Az EU továbbra is ragaszkodik a szabad munkaerő-áramláshoz. Svájccal szemben különböző válaszingedményeket fogadtak el. (Közöttük a guillotine clause-t, amelyet a kvóták bevezetése esetén léptetnének életbe. Nem meglepő módon a svájci hatóságok – immár két éve – csak vizsgálják a népszavazás nyomán alkalmazandó intézkedések lehetőségét.) Nincs tehát precedens a négy alapszabadság EU által is tudomásul vett differenciálására.

Felmerülhet, hogy egyszerűen *szabadkereskedelmi megállapodást* kössenek az EU-val, a bevándorlást pedig az ausztrálhoz hasonló pontrendszerrel⁴² korlátozzák. (Ezt támogatta a BREXIT melletti kampány két legfontosabb szereplője, Boris Johnson volt londoni polgármester és Michael Gove igazságügy-miniszter is.) E konstrukció hasonló lenne Kanada

³⁹ Az Európai Bizottság idézett adatai Nagy-Britannia esetében a 2008-2014. évek átlagát mutatják. Ld. Zsolt Darvas (2016) Single market access from outside the EU: three key prerequisites, Bruegel, Brussels, <http://bruegel.org/2016/07/single-market-access-from-outside-the-eu-three-key-prerequisites/>

⁴⁰ <http://www.politico.eu/article/eu-referendum-look-before-you-leap-norways-pm-tells-BREXITEers/>

⁴¹ Valójában a svájci formula eredetileg a WTO tárgyalásokon alkalmazott módszer a vámleépítések hatásainak bemutatására.

⁴² Az a jól képzett, fiatal munkaerő bevándorlását teszi lehetővé.

várható státusához. Kanada előrehaladott tárgyalásokat folytat az Európai Unióval szabadkereskedelmi megállapodás megkötéséről⁴³. A megállapodás messze nem jelent korlátok nélküli áruforgalmat, több területen vámok és kvóták maradnak a rendszerben. A megállapodás különféle, a belső piacon ismeretlen piacvédelmi lehetőségeket is tartalmaz. E konstrukció minden bizonnyal kevés lenne a briteknek, de legalábbis számos piacon szenvednének el veszteségeket.

E változat feltételezhetően nehezen elfogadható a többi EU tagállam számára. Ugyanakkor Londonban is rádöbbenek: számos brit állampolgár más uniós tagállamokban dolgozik, s az ő védelmüket is szolgáló konstrukcióra lenne szükség. Ám a belső piacnak nemcsak a munkaerő, hanem a tőke és a szolgáltatások szabadsága is alapvető eleme. Annak hiánya nagyon hátrányos lenne a brit bankszektor számára. (A brit gazdasági teljesítmény egytizedét egyedül a londoni pénzügyi központ, a City nyújtja.) Jelenleg bármelyik brit bank az egész EU-ban végezhet műveleteket. A belső piacból történő kiválás esetén ezt a – *passporting*-nak nevezett – lehetőséget elveszítenék.⁴⁴ Ha sikerülne is megállapodást kötniük a pénzügyi szolgáltatásokról, kimaradnak az uniós döntéshozatalból. Vagyis olyan szabályokat kell átvenniük, amelyek meghozatalába nem szólhatnak bele. (Pedig például a biztosítások közvetítésénél – Brüsszelben általános vélemény szerint – „mindig a britek lobbiztak”. A klíringházaikban pedig – köszönhetően az egységes piacnak – naponta több mint ezermilliárd euró cserél gazdát.⁴⁵)

A szabadkereskedelmi megállapodásnál erősebb kapcsolódást eredményezne a *vámunió* az EU-val, Törökország analógiájára. Annak keretében teljes vámmentesség, illetve az egyéb korlátozó tényezőktől mentesség jellemezné az áruforgalmat. Ugyanakkor annak keretében nem érvényesül a négy alapszabadság (nemcsak a természetes személyek mozgása, hanem a *passporting* vonatkozásában sem); nincs továbbá intézményes lehetőség a szabályozásba történő beleszólásra. A törökök tehát úgy élvezik az árupiacra történő belépés előnyeit, hogy egyidejűleg szinte minden más szempontból önállóak tudnak maradni. A törökök ugyanis éppen azt az aszimmetrikus lehetőséget kapják meg, amelyet a britek is szeretnének: hozzáférést a közös árupiachoz, és önállóan szabályozható munkaerőpiacot. Ugyanakkor a török helyzet annyiban nagyon más, hogy oda nem áramlik jelentős számú munkaerő.

Nagy-Britannia kilépése a korábban gondoltnál is összetettebb folyamat lehet, rengeteg bizonytalansági tényezővel. A népszavazás után a szigetországnak *jelentős sokkal, s strukturális bizonytalanságokkal* kell szembenéznie, beleértve az alacsonyabb növekedési kilátásokat, illetve a növekvő recessziós félelmeket. A különféle előzetes közgazdasági

⁴³ Az elnevezés Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (Ceta) lenne. A népszavazást követően felerősödött e – még létre sem jött – konstrukció BREXITre történő alkalmazásának igénye. Liam Fox brit nemzetközi kereskedelmi miniszter a kanadai kormány segítségét kérte a BREXIT tárgyalásokhoz. (<http://www.theguardian.com/politics/2016/jul/15/uk-canada-advice-post-BREXIT-trade-deals-eu-ceta>.) David Davis BREXIT miniszter pedig a BREXIT kívánatos forgatókönyvét tekintve mintaadónak minősítette e rendszert. (Global trade deals will be bigger outside than in the EU, says David Davis <http://www.theguardian.com/politics/2016/jul/14/global-bilateral-trade-deals-bigger-eu-single-market-david-davis>)

⁴⁴ Pia Hüttl, Silvia Merler: BREXIT endangers London's status as a financial hub, Bruegel, Brussels,, <http://bruegel.org/2016/03/BREXIT-endangers-londons-status-as-europes-global-financial-hub/>

⁴⁵ Uriintuya Batsaikhan: BREXIT and the UK's Euro-denominated market: the role of clearing houses, Bruegel, Brussels, <http://bruegel.org/2016/06/BREXIT-and-the-uks-euro-denominated-market-the-role-of-clearing-houses/>

hatáselemzések egyaránt súlyos negatív hatásokat tártak fel⁴⁶. Ahogy a Financial Times írja: „Ritkán van olyan egyetértés a közgazdászok között, mint ami azt a kárt illeti, amelyet a BREXIT okoz a brit gazdaságnak.”⁴⁷ A Nemzetközi Valutaalap (IMF) szerint Nagy-Britannia recesszióba süllyedhet, s nincs gazdasági előnye az EU elhagyásának. A BREXIT következtében előálló tartós növekedési veszteség az OECD szerint „BREXIT adóval” terheli a brit háztartásokat⁴⁸.

5. Összegzés

A BREXIT az utóbbi évtizedek egyik legsúlyosabb gazdasági és politikai válságát hozta el Nagy-Britannia számára, de az európai integráció számára is olyan új helyzetet teremtett, amely jelentős kihívások elé állítja a tagállami és az uniós döntéshozókat is. Ahogy az a BREXIT referendumhoz vezető út bemutatásából kiderült, David Cameron következetesen felépített, és képviselt stratégiája, amely számos kockázati elemet tartalmazó vezetett a fiaskóhoz, amely végül saját bukását is eredményezte. Az új miniszterelnök, Theresa May rengeteg kihívással szembesül országa egyben tartásától kezdve, Britannia helyének megtalálásáig az európai és Európán kívüli térben is. Azt azonban rögtön hivatalba lépésekor nyilvánvalóvá tette, és azóta minden megszólalásában hangsúlyozza: „A BREXIT az BREXIT”. És bár jelenleg még Nagy-Britannia nem lépett rá, az út számára az Európai Unióból már csak kifelé vezet.

Nagyon sok függ attól, hogy a brit és az európai uniós politikai vezetők hogyan lesznek képesek kezelni a helyzetet egy olyan Európában, amely egyébként és a többszintű válság állapotában van, és súlyos legitimációs problémákkal küzd. Elemzésünkéből az is kiderült, hogy az európai intézmények, a magállamok, és a többi tagállam vezetői is különbözőképpen viszonyulnak a BREXIT-hez. Politikai szempontból fontos kiemelni, hogy Nagy-Britannia mozgástere abban, hogy milyen kapcsolatokat alakít ki az EU-val korlátozott, hiszen ahogy a jogi forгатókönyvek megmutatták tárgyalási folyamatról van szó, ahol Britannia is csak az egyik tárgyalópartner.

A kilépés jogi keretei mind a kilépési folyamatot, mind a kilépés joghatásait tekintve igen képlékenyek. Az EUSZ 50. cikke elsősorban politikai célokat szolgál, és csak kis mértékben enyhíti a jogi bizonytalanságokat. Rendelkezéseit nem túlzás a Titanic mentőcsónakjaihoz hasonlítani: nem azzal a céllal készültek, hogy valaha is használják azokat, így használati értékük sem valós. A kilépési folyamatot és az azt követő kapcsolatrendszert tehát döntően politikai és gazdasági megfontolások alakítják majd, amelyhez a jogi környezet rugalmasan hozzáigazítható lesz.

⁴⁶ Közülük – mások mellett - kiemelést igényel az OECD, illetve az IMF által készített átfogó tanulmány. Ld. Rafal Kierzenkowski, Nigel Pain, Elena Rusticelli, Sanne Zwart (2016) *The Economic Consequences of BREXIT: A Taxing Decision. OECD Economic Policy Papers, No. 16. Paris; United Kingdom. Selected Issues, IMF Country Report No. 16/169, June 2016, Washington DC*

⁴⁷ Chris Giles: BREXIT in seven charts — the economic impact. How growth, trade, migration will be affected by a split with the EU. <https://next.ft.com/content/0260242c-370b-11e6-9a05-82a9b15a8ee7>

⁴⁸ Angel Guria, az OECD főtitkára szerint „Európa elhagyása a jövő generációra vet ki „BREXIT adót”.” <http://www.oecd.org/economy/oecd-study-finds-britons-will-be-paying-a-heavy-BREXIT-tax-for-many-years-if-uk-leaves-eu.htm> A szimuláció törzsváltozata szerint a BREXIT 2030-ban háztartásonként 3200 GBP, a kedvezőtlenebb scenárió szerint háztartásonként évi 5000 GBP veszteséget okozhat Nagy-Britanniában.

Gazdasági szempontból alapvető kérdés: Nagy-Britannia a jövőben is az európai belső piac része maradhat-e. Annak hiányában az EU-val vámunió, vagy a szabadkereskedelmi megállapodás jöhet szóba, szinte felmérhetetlenül nagyszámú problémát előidézve. Ennél nagyobb gondot csak az okozna, ha Nagy-Britannia kilépése az EU-tagállamokkal kötött átfogó, s valamennyi lényeges kérdést kimerítően szabályozó megállapodás nélkül történne. A BREXIT gazdasági vonatkozásairól határozottan kijelenthető: a kilépés mellett kampányt folytató politikusok nem voltak tisztában annak gazdasági hatásaival, következményeivel. Egyfajta ördögi kör alakult ki: a populista politika felelőtlen, s nagyrészt hamis állításokon alapuló indulati offenzívája a népszavazáson a BREXIT többségét hozta, de az ország páratlan megosztottságát eredményezve. A brit politikai elit keresi a legkisebb fájdalommal és áldozattal járó megoldást; már kezdi felismerni a BREXIT sivár gazdasági kilátásait, azonban nem lát lehetőséget annak elkerülésére. A leglágyabb, Nagy-Britannia számára is a legkedvezőbb gazdasági forgatókönyv az EGT tagokhoz hasonló státusz elérése lenne. (Ebben az esetben volna reálgazdasági értelemben a változás a leginkább mérsékelt.) A jelenlegi politikai hangulatban Nagy-Britanniában sokak számára hazaárulásnak tűnne a négy alapszabadság, vagy a kohéziós transzferek fenntartása az EU irányában. Ezért aztán – s ez is az ördögi kör része - jóval nagyobb az esélye az EU és Nagy-Britannia számára egyaránt hátrányosabb konstrukciónak. Az előzetes hatásvizsgálatok szerint nem zéró végösszegű játékról van szó. Minden érintett fél veszteségét hozza a brit kilépés.

Egyelőre azonban várnunk kell a notifikációra, amelyre legkorábban May eddigi nyilatkozatai alapján, 2017 elején kerülhet majd sor. A helyzet paradox mivolta ugyanis az is, hogy a kilépést csak a brit miniszterelnök kezdeményezheti, hiszen ez is ugyanúgy önkéntességen alapul, mint az EU-ba történő belépés kezdeményezése. A bizonytalanságból eredő negatív politikai, gazdasági és társadalmi hatások viszont már most érezhetők a tagállamokban, és a közös Európai intézményrendszerben is.